



PREFET DE L'ARDECHE

Préfecture
Direction de la Citoyenneté et de la Légalité
Bureau des collectivités locales

Privas, le **05 DEC. 2018**

Affaire suivie par :
Françoise COMBALUZIER
Tél : 04.75.66.50.96
Fax : 04.75.66.50.20
✉ pref-collectivites-locales@ardeche.gouv.fr

Le Préfet de l'Ardèche
à
Mesdames et Messieurs les maires des communes
du département de l'Ardèche
En communication à :
Madame la sous-préfète de Largentière
Monsieur le sous-préfet de Tournon-sur-Rhône

OBJET : Déploiement des compteurs « Linky ».

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte a entendu généraliser le déploiement des compteurs d'électricité de nouvelle génération, comme le compteur « Linky ».

Il s'agit d'un compteur, dit intelligent, qui offre de nouveaux services à distance et vise à favoriser à terme une réduction de la consommation d'énergie.

Son déploiement a débuté le 1^{er} décembre 2015. Il doit être progressivement installé dans les foyers français principalement par Enedis, le gestionnaire de réseaux électriques, sur 95 % du territoire français d'ici 2021.

Le déploiement de cette nouvelle génération de compteur trouve son fondement dans le droit de l'Union Européenne, notamment la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009.

En droit interne, l'article L.314-4 du code de l'énergie dispose que « *Les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité mettent en œuvre des dispositifs permettant aux fournisseurs de proposer à leurs clients des prix différents suivant les périodes de l'année ou de la journée et incitant les utilisateurs des réseaux à limiter leur consommation pendant les périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée. / La structure et le niveau des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution d'électricité sont fixés afin d'inciter les clients à limiter leur consommation aux périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée. / Les cahiers des charges des concessions et les règlements de service des régies de distribution d'électricité doivent être en conformité avec les dispositions du présent article* »

La présente circulaire vise à vous apporter des précisions sur le cadre juridique dans lequel doit s'effectuer cette évolution et sur les prérogatives limitées des communes, en la matière, au regard des compétences dont elles disposent.

J'appelle notamment votre attention sur le fait que les collectivités territoriales ne peuvent pas faire obstacle à cette obligation qui pèse sur Enedis, aux motifs notamment que le déploiement des compteurs « Linky » comporterait un risque sanitaire pour la population, porterait atteinte à la protection de la vie privée ou heurterait le principe de libre administration.

La propriété des compteurs et la compétence des Autorités Organisatrices de la Distribution (AOD)

L'article L.322-4 du code de l'énergie dispose que les ouvrages des réseaux publics de distribution appartiennent aux « autorités organisatrices de réseau de distribution publique d'électricité et de gaz » (AOD).

Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ou les départements, en tant qu'AOD, exploitent leurs réseaux soit via une régie créée antérieurement à la loi de nationalisation de 1946, soit dans le cadre d'un contrat de concession conclu avec un gestionnaire de réseau (Enedis ou les entreprises locales de distribution).

En effet, « *Aux termes de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ou les départements constituent les autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz (AOD). A ce titre, les AOD négocient et concluent des contrats de concession avec les gestionnaires de réseaux, dans leur zone de desserte exclusive, définis aux articles L. 111-52 et L. 111-53 du code de l'énergie, c'est-à-dire ERDF, GRDF et les entreprises locales de distribution (ELD).* »

Le modèle de cahier des charges de concession de distribution d'électricité établi par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) prévoit que le concessionnaire a le droit exclusif de développer et exploiter le réseau et que les appareils de mesure font partie du domaine concédé (articles 1, 3 et 19).

Ce cahier des charges type se trouve conforté par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy (CAA) qui a jugé illégal le cahier des charges d'une convention de concession qui précisait que la propriété des compteurs « Linky » revenait au concessionnaire et que les compteurs ne constituaient pas des biens de retour (CCA de Nancy, 12 mai 2014).

Ainsi, si les compteurs relèvent de la propriété des AOD, seul le concessionnaire a le droit de les développer et de les exploiter.

Une réponse ministérielle publiée au JO du 26 juillet 2016 rappelle ce principe « *seul le concessionnaire a le droit de développer et d'exploiter les compteurs « Linky » et toute délibération s'y opposant est irrégulière* ».

Respect du principe de spécialité

Dès lors que la commune a transféré la compétence « autorité organisatrice du réseau de distribution publique d'électricité et de gaz » (AOD), définie à l'article L.2224-31 du CGCT, elle n'a plus vocation à intervenir en la matière.

En ce sens, une réponse ministérielle publiée au JO du 16 février 2017 rappelle le principe selon lequel : « *... dans l'hypothèse, assez fréquente, où la commune a transféré la compétence « autorité organisatrice de réseau de distribution publique d'électricité et de gaz » (AOD), définie à l'article L. 2224-31 du CGCT, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat départemental, elle n'a plus vocation à intervenir en la matière.*

Dans ce cas, une délibération d'un conseil municipal s'opposant au déploiement des compteurs « Linky » apparaît entachée d'illégalité, pour défaut de compétence. »

Des jurisprudences administratives récentes (TA de Rennes, 7 décembre 2017, TA de Pau, 19 janvier 2018, le rappellent en considérant, qu'aux termes de l'article L. 322-4 du code de l'énergie : «*Sous réserve des dispositions de l'article L. 324-1, les ouvrages des réseaux publics de distribution, y compris ceux qui, ayant appartenu à Electricité de France, ont fait l'objet d'un transfert au 1er janvier 2005, appartiennent aux collectivités territoriales ou à leurs groupements désignés au IV de l'article L. 2224-31 du CGCT.*»; que, par ailleurs, «*parmi les groupements désignés au IV de l'article L. 2224-31 du CGCT figurent les syndicats de communes ou syndicats mixtes sur l'ensemble du territoire départemental ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus qui assurent les fonctions d'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution*» ; »

Ils ajoutent : *Considérant qu'en vertu du principe de spécialité, applicable aux établissements publics, une commune n'est plus habilitée à intervenir dans le champ d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte ; qu'il est constant que la compétence d'autorité organisatrice du service public de distribution d'électricité, telle que définie à l'article L. 2224-31 du CGCT susvisé, a été transférée au syndicat d'équipement des communes de ... dont est membre la commune de ,, ; qu'aux termes de l'article 3-2 de ses statuts, « le syndicat exerce les compétences d'autorité organisatrice des missions de service public de la distribution publique d'électricité et du gaz sur le territoire de ses membres et les compétences corrélatives » ; qu'ainsi, seul le syndicat d'équipement des communes ..., ou le concessionnaire qu'il a choisi, est habilité à intervenir dans la gestion de la distribution d'électricité sur le territoire de la commune de ..., et à décider du déploiement de compteurs communicants chez les particuliers bénéficiaires du service public de distribution d'énergie électrique ; qu'en outre, il résulte des dispositions précitées, qui instaurent un régime particulier de transfert de compétence en matière de gestion des réseaux électriques, que seul le syndicat d'équipement des communes de ... est propriétaire des dispositifs de comptage ; qu'ainsi, le maire de la commune de ..., qui n'a ni la qualité d'autorité organisatrice de la distribution de l'électricité sur le territoire de la commune, ni celle de propriétaire des compteurs, n'avait pas compétence pour organiser, encadrer, et suspendre le déploiement des compteurs « Linky », quel qu'en soit le motif ; »*

Refus de déclassement de compteurs d'électricité existants et interdiction d'élimination des dits compteurs et de remplacement par les dispositifs de comptage d'électricité communicants dénommés «Linky»

Comme le rappellent des jurisprudences récentes, (TA Limoges 19 octobre 2017, TA de Nantes Ordonnance du juge des référés du 7 mars 2018), «*Lorsqu'une commune a transféré à un syndicat d'énergies sa compétence en matière d'organisation des réseaux de distribution publique d'électricité, l'ensemble des pouvoirs de gestion des biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice de cette compétence est assuré par le syndicat et non par la commune et que figure, au nombre de ces pouvoirs de gestion, le pouvoir de décider de la désaffectation de tels biens ; que par suite... la délibération d'un conseil municipal qui subordonnerait la désaffectation des compteurs d'électricité existants et leur remplacement par des dispositifs de comptage « Linky » à un accord préalable de la commune et à une décision de désaffectation du conseil municipal, est entachée d'incompétence* »

Le pouvoir de police du maire et le risque sanitaire

La décision du conseil municipal qui s'oppose au déploiement des compteurs « Linky » a pour but d'interdire une activité dangereuse pour l'environnement et la santé des usagers.

Elle s'analyse ainsi comme une mesure de police au sens de l'article L.2212-2 du CGCT.

Je rappelle que les mesures de police relèvent de la compétence exclusive du maire, le conseil municipal ne pouvant en aucun cas intervenir en la matière.

En outre, même si un maire décidait de prononcer par arrêté une telle interdiction, il se heurterait aux principes fixés par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

En effet, dans une décision du 20 mars 2013, la haute juridiction a reconnu la légalité d'un arrêté ministériel fixant les fonctionnalités des dispositifs de comptage évolués, vis à vis des textes encadrant le déploiement des compteurs évolués et a indiqué que les rayonnements électromagnétiques émis par les dispositifs de comptage et les câbles n'excèdent ni les seuils fixés par la législation européenne et française, ni ceux admis par l'organisation mondiale de la Santé (OMS) .

Cet arrêt confirme ainsi le respect des normes sanitaires par cet équipement à l'égard duquel, aucun risque potentiel pour la santé publique ne peut valablement être invoqué.

Dans ces conditions et en l'état des connaissances actuelles, **aucun élément ne semble établir un risque circonstancié de nature à justifier l'adoption de mesures de précaution.**

Le risque d'atteinte à la vie privée

S'agissant du risque d'atteinte à la vie privée, lié aux systèmes de comptage évolués, il convient de rappeler que des dispositions existent visant à encadrer la communication des données personnelles et assurer leur confidentialité (notamment les dispositions de l'article R.341-4 et R341-5 du code de l'énergie)

Le compteur « Linky » respecte, s'agissant de la protection de la vie privée et des données personnelles, les recommandations émises à ce sujet par la CNIL (Commission Nationale Informatique et Libertés) et la CRE (Commission de Régulation de l'Energie).

S'agissant du respect des enjeux relatifs à la sécurité et à la confidentialité des données, ils sont assurés par l'article L 111-73 du code de l'énergie qui dispose que « *Chaque gestionnaire de réseau public de distribution d'électricité préserve la confidentialité des informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication serait de nature à porter atteinte aux règles de concurrence libre et loyale et de non-discrimination.*

La liste de ces informations est fixée par décret en Conseil d'Etat. Les mesures prises par les opérateurs pour assurer leur confidentialité sont portées à la connaissance de la Commission de régulation de l'énergie ».

Les articles R111-26 à R111-30 du même code précisent le type d'information dont la confidentialité doit être préservée.

R111-26 4° « *Les informations relatives aux puissances enregistrées, aux volumes d'énergie consommée ou produite ainsi qu'à la qualité de l'électricité, issues des comptages mentionnés aux articles L. 321-14 et L. 322-8 ou issues de toutes autres mesures physiques effectuées par les gestionnaires des réseaux concernés sur les ouvrages de raccordement et les installations d'un utilisateur de ces réseaux ».*

L'accès aux données issues des compteurs communicants est soumis à l'accord des consommateurs et à des règles de confidentialités spécifiques .

Aucune atteinte n'est portée à ces principes, par le déploiement des compteurs « Linky » et il n'est pas établi que l'installation de ces compteurs contreviendrait aux recommandations de la CNIL, laquelle, d'ailleurs, après avoir rappelé les garanties en vigueur, a procédé, le 4 juillet 2017, à la clôture de la plainte déposée par une commune à ce sujet (TA de Pau 19 octobre 2017)

Le principe de libre administration des collectivités territoriales

Il ne peut être considéré que l'obligation faite par la loi aux gestionnaires de réseau heurte, même indirectement, le principe de libre administration des collectivités territoriales. A l'occasion de sa décision précitée du 20 mars 2013, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'écarter ce moyen en indiquant « *Par ailleurs, l'obligation faite par la loi aux gestionnaires de réseau ne heurte pas le principe de libre administration des collectivités territoriales* »

La responsabilité de la commune

En matière de concession de service public, la responsabilité est à titre principal recherchée auprès du concessionnaire. Il en résulte qu'en cas de dysfonctionnement des équipements, seule la responsabilité d'Enedis serait susceptible d'être engagée.

Il en résulte que la responsabilité du maire ne saurait donc, à ce titre, être engagée du fait de dommages qui résulteraient de l'existence ou du fonctionnement des installations de comptage « Linky ».

Je vous informe donc que les arrêtés ou délibérations qui seraient pris en méconnaissance des dispositions rappelées ci-dessus seraient, évidemment, entachés d'illégalité.

Mes services sont à votre disposition pour toutes précisions complémentaires.



Françoise SOULIMAN